

論 説

フランスの一九八〇年代における不良住宅地区修復・改善政策の評価

寺 尾 仁

はじめに

一 ペース報告 (Rapport Pesce)
二 レヴィ報告 (Rapport Lévy)

三 公式報告の周辺
四 レヴィ報告以後

はじめに

フランスにおいても一九七〇年代半ば以降に都市の荒廃が生じた。フランスの都市の荒廃はインナー・シティ現象として現れずに、大都市郊外の大規模社会住宅団地を中心に発生し、そのため郊外問題と称される。一九八一年に当選したフランソワ・ミッテラン大統領とそれに続いて国民議会議員選挙に勝利して成立した左派政権は、同年

フランスの一九八〇年代における不良住宅地区修復・改善政策の評価 (寺尾)

夏に幾つかの社会住宅団地で若者による暴動が生じたことや社会住宅団地居住者には左派の支持者が多いことなどから、不良住宅地区の総合的な修復再開発政策を内政の重要課題のひとつとして取り上げ、地区社会開発政策 *Développement social des quartiers* : D. S. Q. と新たに名付けて積極的に推し進めた。八一年十月にグルノーブル市長兼国民議会議員のユベール・デュブドゥ *Hubert DUBEDOUT* を委員長に関係省庁や各界からの人材を集めて地区社会開発全国委員会 *Commission nationale pour le développement social des quartiers* : C. N. D. S. Q. が組織された。同委員会は『共にまちを再びつくる』と題する報告書を八三年にまとめて、⁽¹⁾ その中で地区の環境悪化（物的課題）と悪化の原因（社会的課題）の一体的対処、住民の主体化、地方分権による市町村主導の事業という三点を活動指針として定めた。⁽²⁾ そして八二年から全国で二三地区、八四年からは一四八地区でこの政策が進められた。

その後この政策は、市街地社会開発 *Développement social urbain* : D. S. U.、都市政策 *Politique de la ville* (この名称は普通名詞ではなく、都市内の不良住宅地区の修復・改善を目指す政策の呼称であるが適切な訳語がみつからない) と名称を拡大して今日に至っている。九〇年代に入るとこの政策を特定地区の実験的政策から一般的政策へと移行させるために、都市・住宅政策の基本に修正を加える重要な立法が相次いだ。すなわち、一九九〇年五月三十一日の住宅権の実施に関する法律、一九九一年七月十三日の都市の方向づけの法律、一九九六年十一月十四日の都市のための活性化協定実施に関する法律である。

そこで本稿は、ミッテランの初当選と左派連合内閣によって醸し出されたきわめて実験的な雰囲気の中で始められた地区社会開発政策が、その後政府によってどのように評価されたかを分析することを通じて、一方で九〇年代

以降の一般的な政策へ引き継がれたものが何であったのか、他方で実験的な環境の喪失と共に消えていったものが何であったのかを明らかにすることを目的とする。

取り上げる題材は、まず前述の地区社会開発政策の提案書『共ににまちを再びつくる』⁽³⁾、地区社会開発全国委員会による最初の評価書である『地区社会開発 一九八一年—一九八四年の総括と展望』⁽⁴⁾、長期計画総合事務庁が設けた検討グループによる『地区社会開発計画契約の総括と展望 中間報告』⁽⁵⁾である。この他にもこの政策に携わった担当者の個人的な論稿などを随時参照しよう。

(1) 地区社会開発政策全般については、大家亮子「フランスにおける公的住宅（HLM）事情」『住宅』三九巻四号（一九九〇）・同「フランスの公的住宅HLMに於ける住宅改善及び団地更新事業に関する制度面を中心とした考察」『一九九〇年度第二五回日本都市計画学会学術研究論文集』（一九九〇）・寺尾仁「フランスの不良地区修復・改善制度（一）」（三）」『早稲田大学大学院法研究集』五九一六二号（一九九一・九二）・檜谷美恵子「共にまちを再びつくる」『都市計画』一七八号（一九九二）がすでに検討を加えている。

寺尾の前記論文は未完であり、本稿は実質上「フランスの不良地区修復・改善制度（四・完）」となるべきものである。早稲田大学大学院法学研究科を長期欠席して留学したトゥールーズ社会科学大学在学中に始めた研究の一区切りとなる論稿を、大学院入学以来指導していただいた篠塚昭次先生の退職に捧げることができるのは幸いである。

(2) DUBEDOUT (Hubert).-Ensemble, refaire la ville.-Paris: La Documentation française, 1983, p. 11 et s.

(3) idem.

(4) PESCE (Rodolphe).-Développement social des quartiers, Bilans et perspectives 1981-1984.-Paris: La Documentation française, 1984

(5) Bilan/perspectives des contrats de Plan de développement social des quartiers. Rapport d'étape, 1987.この報告書は後にLa Documentation française から市販されたが、私が参照したのは長期計画総合事務庁が作製した本文と付録の二冊に別れたもので

フランスの一九八〇年代における不良住宅地区修復・改善政策の評価（寺尾）

ある。以下の引用ページは長期計画総合事務庁版による。

一 ペース報告 (Rapport Pesce)

まず初めに検討するのは地区社会開発全国委員会がミッテラン大統領へ提出した『地区社会開発 一九八一年—一九八四年の総括と展望』である。この報告書は、当時の委員長でヴァランス市長兼国民議会議員のロドルフ・ペース Rodolphe PESCE 氏の名を取ってペース報告と呼ばれる。この時期は、地区社会開発政策の根柢となる国の長期計画が、左派政権樹立に伴って策定された臨時計画から第IX次計画へ移行する時期に当たっている。

ペース報告は全体で五章の構成になっており、すなわち、第一章で地方分権、第二章で物的な住宅・住環境修復施策、第三章社会的施策、第四章で移民向け施策をそれぞれ総括している。さらに市販されている版にはペース委員長の話が付されている。

ここで第一に注目すべきことは、地区社会開発政策の創設を謳ったデュブドウ報告と比べて国の役割を強調していることである。ペース氏は談話の中で、地区社会開発全国委員会の活動の基本方針を四点掲げ、デュブドウ報告が述べた三点（物的施策と社会的施策の一体的実施、住民主体、市町村主導の事業）に加えて「国にその義務として国民連帯を保障させる」ことを挙げている。ペース氏は次のように述べる。「地方公共団体の段階のみでは、用いべき財源の面からも、さまざまな事業参加者、とりわけ行政機関の動員の面からも、課されている問題すべてを解決することができない。社会住宅地区へ向けての施策は在任中の優先課題のひとつであると大統領が繰り返し述

べ、首相がすべての大臣がこの課題へ向けて行動を起こすよう求めているのはこのためである。⁽⁷⁾」さらに報告書本文も「第一章 地方公共団体の役割」の「一・一 市町村の政治上の意志の確立」の中で、「市町村当局の優位によって他の地方・地域圏・国の諸機関の責任が免除されるわけではなく、その優位によって、各機関およびとりわけ住民とその代表者が対話の相手方を見つけること、そしてしばしば紛争を呼び起こすような対話もあるがほとんどすべての場合には建設的な対話を積み重ねることが可能となる⁽⁸⁾」とする。さらに「一・四 国の部局の役割」という項目を立てて「地方公共団体が政策の方向づけと地区の日常管理の中で主要な役割を果たすことは明らかであるとしても、それでも国の部局の関与は重要なものであるし、地方分権にも拘わらず今後も国が多くの分野で留まることになる」と明言している。続けて国の諸機関の姿勢の現状分析を「問題となっている従来の手法」「動員の限界」というふたつの表題をつけて批判的行なっている。⁽⁹⁾

これはデュブドゥ報告の論調とはかなり変化している。デュブドゥ報告では「第二部 地区社会開発政策のための提案」の最初の章を「第三章 都市の管理を民主化する」に充て、「三・一 市町村は政治上の意志を明確にしなければならぬ」「三・一・単一の当局」と題している。その中でももちろん市町村や住民団体と並んで国の外局も市街地の新しい管理を実現するためには協力をすべき大きな単位として挙げられてはいるものの、⁽¹⁰⁾続いて「(この住民との唯一の対話者——寺尾注) は地方の政治権力から生ずるものでしかあり得ない。じつさい、住民が参加を求める時——これは要求によってのみ実現した——住民がまず何よりも釈明を要求するのは、国でも、行政機関でも、H・L・M・住宅組織でもなく、市町村である」と主張する。そして「三・三 諸機関のもうひとつの構成」の中では、「地方分権と作業チームの実施は、悪影響を引き起こす可能性もある。国の外局、家族給付金庫、賃貸住宅

管理組織は、市町村の優位を言い訳に付和雷同の態度を取つてはならない⁽¹¹⁾とするが、国が積極的に国民連帯の義務を果たすべきとは主張をしていない。むしろ「事後監督に基づいたより大きな自治を地方行政機関に与えるべきである。同様に、H・L・M・組織、家族給付金庫、市町村の各々の出先機関をも訓練し、充分な自治を与えて、予測不可能な要求に応えうるようにしなければならない」という指針を提示している。

もつともデュードゥ報告でも地方分権が何の問題も引き起こさずに進められると考えている訳ではない。「連帯の根本原則の尊重」「市町村間協力」「権限の塊ごとに異なった地方分権の効果」の三点が、その問題として想定されている⁽¹²⁾。ペース報告との比較検討をする上で重要なのは、第一点である。ここでは「現在の活動においても、将来の発展した状況においても、（地区社会開発全国——寺尾注）委員会は、諸機関、地方公共団体、企業、種々の地域組織、行政部局の施策が少数・周縁の社会集団を引き受けるように見張らなくてはならない。地方分権は、この点に関して、何ら固有の保障をしてはいない。しかし、一部で懸念されていることは逆に、地方分権は障害とはなっていない。集権化された政治の存在が、今日われわれが解決しなければならない諸現象の発生を防がず、そしてたいへん満足のゆく解決策を過去においてもたらすこともなかったことを、まず初めに想起させる必要があるだろうか。」と指摘して国の伝統的なシステムを批判している。ここでは国民連帯の実現は、地区社会開発全国委員会の活動に加えて、地域生活の民主化と国の技術支援・紛争調停・保障を通じて果たされとする。つまり国の役割はきわめて限定的に期待されているに過ぎない⁽¹³⁾。

デュードゥ報告からペース報告の間、報告書の発表時点ではわずか二年弱、全国二三地区で推進された地区社会開発政策の教訓として、全面的な地方分権から国の具体的関与へと政策の方針に変化が現れていることは注目に値

する。

ペース報告のもうひとつの特徴は、移民（と二世・三世）問題の扱いである。この問題は、輝かしい国民国家であり、多数の移民の存在を歴史的・文化的な同一性に対する周辺の・二次的なものとみなしてきたフランスにとつて扱いが微妙で難しい。⁽¹⁴⁾すなわち、移民に対してフランス人と同一の属性を要求し、それと引換えにフランス人と同一の待遇を保障するのか、それとも移民の出身母体の特性を尊重し、その特性に見合いつつフランス人の待遇に匹敵する個別の待遇を保障するのかという選択は常に論争を巻き起こす。

地区社会開発政策の対象地区では移民人口が他地区に比べて際立って高いため、⁽¹⁵⁾この論点は避けて通ることができない。デュブドゥ報告はこの問題に関しては立場が鮮明ではない。すなわち「第四章…地区の社会構成を均衡させる」という章を立てる。そこではまず章全体の総論として「当初の社会住宅割当者であった社会階層から当該地区が見捨てられ、他の選択肢の無い社会住宅希望者（しばしば移民）のみがこれらの地区の潜在的候補者となるようになったのは、何よりもそして複雑なあり方の社会と市場の現象の結果である。したがって地区の社会構成の修正という課題は、もともと中期的に課される。」⁽¹⁶⁾と論じて、将来的には移民の特定地区への集中が解消されること有望ましいという展望を立てている。しかし注意しなければならないのは、それに続いて、H・L・M・組織や市町村が公然とあるいは隠れて行なっている「望ましからぬ」人への住宅割当拒否は空き家を増やすだけで、関係諸機関全体へ問題を投げかけながら問題を「公け」にすることしか意味がなく、逆にまさに住む家のない人々が増えている時点での供給阻害であることや社会全体の人口停滞を考えると、このような割当拒否はきわめて大きな危機を引き起こす、と否定的に論じていることである。そして地区社会開発政策の成功のみが、価値の低落した不動産に

再び価値を与えると提案する。そして「短期的には地区に居住する社会集団間のより良い共生ができるようなすべ
ての条件を実現し、他方では社会の多様化を中期的に可能とするような過程を始めることが可能でも必要でもあ
る」と主張する。そして「四四・社会的・文化的アイデンティティの表現を促す」という節を立てて、ふだんから
互いの違いを尊重し、異なった社会集団を互いに認める方法を促すなどの提案をしている。⁽¹⁷⁾この論理を整理すれ
ば、移民のもつ出身母体の属性を短期的に尊重することが中長期的には普遍的なフランス人への第一歩という道筋
である。

ペース報告は、この問題に対して「第四章 違いゆえに豊かな地区となるために」という章を立てて、移民がも
つ先祖代々のフランス人とは異なった属性を肯定的に評価する立場を鮮明にしている。この中をさらに三節に分け
てまず「四・一 多民族間の共住を促す」では、「民族間の文化・生活様式の違いに結び付く問題は否定できない
としても、地区においては、常々言われているほどの重要性はない」と断言する。地区社会開発政策発足から二年
間の評価は、住宅施策に関しては、移民からは追い出しを狙って行なわれると思われている修復事業が、移民住宅
のための〇・一％資金を用いた地区や、物的事業に伴う福祉事業を始めた地区の成功例を挙げて、ある程度その問
題点を修正したと評価する。さらに住民団体の活性化・支援や文化プロジェクトを行なった地区を紹介している。

そして今後の展望として、市町村間・同一市町村内の地区間の連帯を挙げて、そもそも社会住宅の供給が少ない地
域や移民の受け入れの少ない地域における移民の住宅選択の可能性を増やす方向を提示している。⁽¹⁸⁾「四・二 女性
に特有の問題を取り上げる」では、女性が多数を占め、職をもたず終日地区で暮らしているにも拘わらず、地域社
会へあまり関わらないことを指摘する。その原因として移民女性が、フランス社会と出身共同体から二重の制約を

加えられていることを挙げる。この節では、二年間の政策の評価を出さずに、单身子持ち女性への住宅供給と地区の生活への女性の参加拡大の二点を今後の方向として示すに留まっている⁽¹⁹⁾。

- (7) PESCE, op. cit., (4), p. 8
- (8) idem, p. 19
- (9) idem, p. 26 et s.
- (10) DUBEDOUT, op. cit., (2), p. 30 et s.
- (11) idem., p. 41 et s.
- (12) idem., p. 88 et s.
- (13) idem., pp. 88-89
- (14) PINTO (Diana).-Immigration. L'ambiguïté de la référence américaine, in Pouvoirs n°47, novembre 1988, p. 93 et s.
- (15) テュベットの報告は「都市に占めて十五%から三十五%におよぶ」とある。DUBEDOUT, op. cit., (2), p. 52
- (16) ibid.
- (17) idem., p. 57 et s.
- (18) PESCE, op. cit., (4), p. 99 et s.
- (19) idem., p. 105 et s.

二 レヴィ報告 (Rapport Lévy)

次の報告書⁽²⁰⁾は、第X次長期計画の策定へ向けて「地区社会開発に関する長期計画契約の評価を……明らかにし、八八年以降への提案を策定するために」⁽²¹⁾地区社会開発全国委員会が長期計画総合事務庁の下へ担当各省を横断する

構成員から成る検討グループの設置を依頼して作成された。この報告書は上級土木技術官僚で責任者のフランソワ・レヴィ François LEVY 氏の名を取って、レヴィ報告と呼ばれる。レヴィ報告の構成は、デュブドゥ報告、ペース報告とはまったく異なり地区社会開発政策の政治・行政システムについて評価・提案がなされており、個々の施策ごとに項目を立てて論じてはいない。

レヴィ報告で第一に注目すべきことは、デュブドゥ報告・ペース報告と比べて、地方公共団体、とりわけ市町村の位置づけの重要性が後退して、地区社会開発政策の事業の主導者から国が主導する政策の協力者へと転換しつつあることである。すなわち項目の立て方からしてすでに「二一四・地方のパートナーの強固な参加」であって、デュブドゥ報告の「三一・市町村は政治上の意志を明確にしなければならない」、ペース報告の「一・一 市町村の政治上の意志の確立」と比べて大きく変化している。デュブドゥ、ペースの両報告では、まず市町村の役割を検討し、提言をなしてから、国（デュブドゥ報告の項目では「諸機関」）の役割を論じているのに対して、レヴィ報告ではまず事業における国の財政効率の検討を加えて、その事業へ市町村を始めとする地方公共団体が行財政上どのようにに参加したかを評価する。地区社会開発政策への視点を百八十度転換させたといつてよい。

さらに本文へ進むと「市町村長は、まず最初に考えられる市町村の政策アクターである。その推進力、その個人的な参加なくしては、いかなる施策も不可能である。その上、地区社会開発政策の構造——これには市町村の作業チームの結成を含む——は、それ自体で活力を与えるものである。……地区社会開発のすべての事業に共通する点がひとつある。それは、事業が市町村と国の諸部局に、H・L・M・住宅管理組織や他のパートナー（例えば家族給付金庫、住民団体）を加えた、協議・協同の構造を、……促したことである。……地区社会開発政策の『パートナー

シップ』の側面は、肯定的な成果の筆頭に記されなければならない。この政策が革新的であるのは、とりわけこの点についてである。市町村のプログラムが市町村議会の責任の下にあるとしても、議会は当該地区に介入し得るパートナー全体を動員するよう目指さねばならない。……確定した教義がないので、優先課題を多くの場合は実験に頼りながら確定するのは、まさに市町村段階のパートナーである。……しかし、プロジェクトの策定については正しいこの評価に減点をしなければならない。施策の実施段階で評価が低くなる。国の諸機関の共働は、この段階では実現が困難であり、これが不十分な点である。」(傍線は原文)⁽²²⁾ この指摘を要約すれば、市町村長が固い政治上の意志をもてば、市町村、国の行政機関、H・L・M・組織などによって構成される地区社会開発市町村委員会⁽²³⁾はプログラム策定段階では高く機能したが、事業実施は国の行政機関の所管であり、その機関同士の協同はうまく行かない点が多かったということである。デュブドウ、ペース両報告にあった「事業の主導者としての市町村」という指摘はここでは消えてしまっている。

その結果として、レヴィ報告は十六項目に及ぶ具体的提案の前提をまず「(地区社会開発——寺尾注) 政策への国の参加はその成功のための基礎となる」とする。すなわち「1) 社会開発の地区において見られる貧困が重なっている現象との闘いは、国民的連帯という国の伝統的な政策に依拠している。2) 地区社会開発の革新的な性格は、『横断的な』性格の他の政策を実施するためのモデルを提供する可能性があるので、国が介入するもうひとつの理由となる。じつさい国は、事業の必然的な受け皿である地方公共団体というパートナー全体を現在導くことができ、そして得られた模範的な成果を広めることのできる唯一の者である。3) 住宅修復は国の住宅政策の一部となった。もつとも恵まれない人々が集まっている地区では、住宅修復は地区社会開発政策の特徴である社会福祉政策を伴わな

いと失敗する運命にある。」（傍線はすべて原文）⁽²⁴⁾

そして具体的な項目として「二．地区社会開発長期計画契約の再交渉のために地域圏行政長官に詳細に事務を委任する」「十．（国の）県の（出先機関——寺尾注）段階に『地区社会開発』担当者の存在を制度化する」を提案する。ここでは、国の具体的な関与を提案したペース報告を超えて、地区社会開発政策は国が一義的に執り行う政策分野であること、そのために必要な国の行政体制の整備が提案として盛り込まれている。さらに「九．地区社会開発全国委員会を技術支援・仲裁の役割において強化する」を置いて、「地区社会開発全国委員会、特にその事務局は、特命行政機関として構想され、従来からの組織がもたなかった革新的な性格を有している。またそれを強化しなければならぬ。しかし……地区社会開発全国委員会の活動の型は、同委員会に管理組織となることを許さない。同委員会の公施設法人への転換をここで提案しないのはそのためである。公施設法人の管理・活動様式は不可避的により伝統的・より重厚になるであろう。地区社会開発政策の省際性を強調するためには、逆に地区社会開発全国委員会を首相に再び直属させることが有効であろう」とした。⁽²⁵⁾

デュブドゥ報告からペース報告、さらにレヴィ報告へ至るこのような論旨の展開を、地方公共団体、とりわけ市町村主導の政策の効果があがったために国の行政システムの劣化の克服へと論点が移ったと見るべきか、それとも市町村主導に対する国の行政体制の巻き返しと見るべきかについては、展開の背景とともに次節で検討したい。

レヴィ報告でもうひとつ注目すべきことは、移民問題に対する姿勢である。前節で述べたように地区社会開発政策の方針は移民問題に対するふたつの姿勢の間で揺れ動いている。そしてレヴィ報告は、ペース報告とは対照的にこの問題に対する見解をまったく明らかにしない。この論点に近い記述を探すと、過去五年間の取組みの総括とし

て評価を下しがたい点の第一に「二三・地区社会開発政策の社会構成均衡回復効果に関するおぼつかなさ」を挙げている。²⁶ここでの指摘は、地区社会開発政策を始めた段階では、ふたつの目的を達成することを目指していた、とする。一方では「社会構成の均衡回復」と名付けられた目的、すなわち失業者・移民・単親家庭が特定地区に集中し、中間階層がそこから出てゆく過程を変え、他方では既存の生活条件を改善して現居住者の社会参加を促しつつ、現居住者の居住継続をはかる目的であったとして、論点を住宅の改善と占有に限定する。そして、その上で第一の目的の達成が困難であることが明らかだったので、第二の目的に重点が置かれたこと、住宅修復施策が具体的な数字に表すことはできないとしつつも既存居住者の追い出しを生じさせる可能性のあることを指摘している。レヴィ報告のこの箇所は、デュブドウ報告が「四・社会的・文化的アイデンティティの表現を促す」、さらにペース報告が「第四章 違いゆえに豊かな地区となるために」を含んでいたことを完全に無視している。そこから察するに、レヴィ報告は移民がもつ出身共同体の属性の尊重に否定的であり、移民も先祖代々のフランス人と同様の生活をし同様に扱われるべきとの方針を取っているように推測できる。

(20) *op. cit.*, (5)

(21) 地区社会開発全国委員会のアンドゥレ・ディリジャン André DILIGENT 委員長からエルヴエ・ドゥ・シャレットウ Hervé DE CHARETTE 公務・長期計画担当副大臣あつの一九八七年六月二日付け書簡。 *idem.*, annexes, p. 12 et s.

(22) *idem.*, p. 30 et s.

(23) この組織については寺尾・前掲 (1)「フランスの不良地区修復・改善制度 (一)」一二三頁以下および一二九頁以下を参照

(24) *op. cit.*, (5), pp. 39-40

(25) *idem.*, pp. 47-48

(26) idem., p. 35

三 公式報告の周辺

前二節では、デュブドゥ報告からベース報告を経てレヴィ報告へ至る変化が、市町村と国の役割、移民の地位の二点に鮮明に表れていることを示した。それではこの変化が何によってもたらされたのか。公式報告にはこの原因を直接に指摘する箇所はないので、周辺資料からの推測を試みたい。

『フランス公行政雑誌 revue française d'administration publique』は、その第七一号を「都市政策」の特集号に充てている。この中には、地区社会開発全国委員会事務局に発足当時から勤めたシルヴィ・アールビュルジェ Sylvie HARBURGER 氏とローヌ＝アルプ地域圏の地域圏行政長官⁽²⁷⁾を務めたギルベール・カレル Gilber CARRERE 氏が回想を寄せている。この両稿の論旨はきわめて対照的であるので、その対立点を紹介しよう。

まずアールビュルジェ氏はこの稿を「（八〇年代の改革の——寺尾注）主導者の精神、市街地の危機の初期の徴候に直面した国の責任と役割の中にあつたものをより良く知らせるために」書いたとして、地区社会開発全国委員会が先導した地区社会開発政策をきわめて肯定的に評価する。氏によれば、まず八〇年代初頭、高級官僚の間で時代精神の状況はきわめて特異であり、真の高揚の「風」が吹いていた。この高揚感、地区社会開発全国委員会の創設に代表される革新的な雰囲気と、世の中を良くするためには今までは違うやり方をすれば充分だという大きな希望と結び付いていた、と語る。引き続いて氏は、地区社会開発全国委員会の委員長へのユベール・デュブ

ドウの任命が行政の世界では第一の革新だったと高く評価する。すなわち、グルノーブル市長で国民議會議員という一地方政治家が、県行政長官や中央省庁の局長に対して国家の名の下に合法的に指令を出すことができるのである。⁽²⁸⁾この点に脅威と過去の実務との徹底的な断絶を見た者からは辛辣な批判がなされた。しかし同委員会は国の新たな役割を見いだしたと認めていた。その役割は、地方政治家を筆頭とするパートナーにより近く、彼らをより尊重したものとなった。そして同委員会はこの革新的な精神を、(i) プラグマティックなアプローチ、(ii) 社会運動への感受性、(iii) 市長の尊重の三点に具体化した、とする。この時期の国の中央行政機関の状況には、(i) 市街地の困難な問題を検討・分析する真の能力の具備、(ii) 組織の変更に際し省際組織の活発な発展、といった特徴が見られ、地区社会開発全国委員会もその省際機関のひとつであった。そのうえ同委員会は、日常業務は長期計画総合事務庁の下に、そして決定は首相部局の下にあるというたいへん新しい形態ももった。この首相直属という地位は、現実社会と政府の長の間を短く結びつけること、さらに省庁間や同委員会と省庁の間で協議がとまらない場合に首相府の権威を利用することもできた、とする。⁽²⁹⁾

他方で地区社会開発全国委員会の活動を厳しく批判するのが、カレル氏である。同氏は地区社会開発政策発足のきっかけとなった、一九八一年夏の若者の騒動が起きたヴェニシュウ市レ・マンゲット団地を含むローヌ県行政長官兼ローヌ・アルプ地域圏行政長官を務めた。氏は、レ・マンゲット団地で地区社会開発政策の一環として行なわれた「夏Ⅱ青少年」事業には、県副行政長官を責任者とする担当チームと青少年・スポーツ省県局を中心に多くの市町村長や住民団体が協力したために、同団地は九〇年までは相対的に平穏になった。しかし青少年の真の生活改善を欠いたため、この事業は彼らの想像力の中にある「未来」を築くことができずに限界を示した、と述べる。続

けて、国と契約を結んだ全国的な青少年団体はこの「夏Ⅱ青少年」事業では重要な構成員であったが、彼らには固有の財源も人材もなく何の貢献もなかったと批判する。その上で、地区社会開発全国委員会の活動を、地区の選定や事業の採択に関する県行政長官と関係市町村長との交渉結果を軽視し、同委員会が行政長官の頭越しに市町村長と直接に交渉して決定すると非難する。すなわちこれらの決定は「しばしば県行政長官の知らない間に、省際という性格ゆえに県行政長官とのあらゆる関係——ましてあらゆる見解の要求——を免除されていると自ら思い込む、特命と称する機関の抜き難い習性によって」なされたとする。⁽³⁰⁾条件・一貫性・緊急性を地域段階で根本から真に検討しなかったので、同委員会の決定は局限された性格しか有さず、原因そのものよりも結果を手直しすることを狙うことしかできなかった、とされる。

ここで明らかなことは、郊外問題をめぐって、片や地区社会開発全国委員会を始めとする改革派官僚がおり、地方分権や社会運動団体との連携協力という政策原則を打ち出して、実験的・プラグマティックに政策を進めたのに対して、他方にいる内務官僚を始めとする伝統的官僚は、この方針を自らの権限の侵害でありさらにはフランスという国家のあり方への攻撃とみなし、政策の失敗は従来からの堅実な行政手法の否定に原因があるとして、厳しく対立したことである。デュブドウ報告、ペース報告、レヴィ報告の見解の相違も、この対立を前提にして、前二者が地方政治家を責任者としてまとめられ、最後のものが高級官僚を筆頭に作成されたことを考えると充分に首肯できる。地方分権への評価とそれと裏腹の国の出先機関の役割の重要性の程度、フランス国家のあり方を示す移民政策の原則、この二点が改革派官僚と伝統官僚の対立点を集約するのである。そして地区社会開発政策の報告書作成責任者が地方政治家から、高級官僚へと置換えられてゆくところに、八〇年代を通じた政府部内の郊外問題に向か

う力関係の変化を読み取ることもできよう。

- (27) 同地域圏では、第IX次長期計画に基づく地区社会開発契約が、地域圏と国の間で合意を見ずに締結されなかった。
- (28) 左派連立政権の下で、*préfet*の地位が県の代表者である知事から、県段階の国の出先機関の代表者である県行政長官へ格下げされ、正式名称も*préfet*から*commissaire de la République*（共和国委員）へと変わったのは一九八二年のことである。
- (29) *HARBURGER* (Sylvie), *L'Etat face au malaise urbain au début des années 80*, in *Revue française d'administration publique*, n°71, juillet-septembre 1994, p. 385 et s.
- (30) *CARRERE* (Gilbert), *Ambitions et réalités du développement social urbain dans le Rhône dans les années 80-90*, in *Revue française d'administration publique*, n°71, juillet-septembre 1994, p. 391. なおこの論稿は、他の箇所にもこのように地区社会開発全国委員会への悪罵と痛憤を包み隠さずに記している点で当時のひとつの雰囲気を的確に残していると判断される。

四 レヴィ報告以後

レヴィ報告以後の地区社会開発政策の展開の特徴的な点に絞って紹介しよう。

まず、政策全体が新たに市街地社会開発制度として再発足した。そして政策プログラムは、大きく地域プログラムとテーマ別プログラムに分かれる。市街地社会開発制度の目玉のひとつは地区社会開発に代表される地区段階の制度に加えて、複数の市町村にまたがり実態としての都市を対象とする都市圏段階のプログラム制度を発足させたことである。これはデュブドゥ報告以来繰り返して主張された市町村間協力を、政府が主導して実現することを目指したものである。

政策決定の仕組みは、全国段階では、一九八八年十月二八日の政令⁽³¹⁾によって、地区社会開発全国委員会の後継組織として、都市・市街地社会開発省際運営部 *Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain*: D. I. V. が設立され、設立に先立って七月十八日の政令でイーヴ・ドージュ Yves DAUGE 氏が省際運営部代表に任命された⁽³²⁾。省際運営部は、レヴィ報告で提案されたように地区社会開発全国委員会と同様の首相に直属の省庁横断的な調整機関である。ドージュ氏は公共設備省の高級官僚で、都市計画権限を市町村へ分権した時期に都市計画・景観局長 *Directeur de l'Urbanisme et des Paysages* に就いていたと同時にシノン市長でもある。地域圏・県段階では、一九八九年五月二二日の首相通達で、地域圏行政長官・県行政長官の役割・権限を定め、その下に市街地社会開発担当の副長官を任命することとした⁽³³⁾。

この八八年改革をアールピュルジェ氏とカレル氏はどのように評価するか。アールピュルジェ氏は八八年改革全体の評価はしていないが、二点の指摘をする。まず地区社会開発全国委員会の時代は委員長は、デュブドウ、ペース両氏の後も皆地方政治家であったのに対して、省際運営部代表には官僚が任命されるようになったと指摘して、八八年以降、組織の革新的・プラグマティックな雰囲気は薄れたことを示唆する。もう一カ所は、論稿の最後で、八〇年代初頭には政治家や専門家は、都市の荒廃は社会の周縁の問題と考えていたのが、とりわけ九〇年のヴォル・ザン・ヴランの騒動⁽³⁶⁾の後には社会の中心的な問題へと認識が変わった。しかし「国の諸部局は、この間にこの認識の転換を理解し、これに対処するための組織や人的・行政的・財政的手段を備える時があったのだろうか⁽³⁷⁾」と指摘して、八八年改革後の国の行政システムが、都市の危機状況ならび世論に充分に対処していないことを批判している。

他方、カレル氏はこの改革にたいへん満足する。「一九八八年以降に行なわれた国の貢献の総合化と地方出先機関への権限委譲によって、地区社会開発の責任者は、調整がゆき届いていながら同時に柔軟で、明晰な展望もち、より良く適応した装置を手にしたことであろう」⁽³⁸⁾

レヴィ報告ならびにそれに基づく八八年改革は、前節で検討した改革派官僚対伝統的官僚の対立に対して伝統的官僚の勝利をもたらした。⁽³⁹⁾もとより、都市に危機的な状況が続いていることは両者に共通の認識であるし、このような問題を直視せざるを得なくしたのは、地区社会開発全国委員会を初めとする様々な改革派勢力のもたらした成果である。しかし、市町村の主導性は国の設定する枠内に限られ、地域圏行政長官・県行政長官がこの枠を設定する。また社会運動との連携も、国が主導する事業の協力者として位置づけられる。移民の位置づけも、その固有の属性の発揚は重視されず、フランスの不動産占有者・不動産市場の一員という立場が強調される。これに対して九〇年代に入ると、住宅運動団体は値上がり待ちの空き家の実力占拠などの手段に訴えてゆくようになる。⁽⁴⁰⁾

それでは五年余、全国一四八箇所に及ぶ地区社会開発政策の実施が、このように伝統的内務官僚の復権という結果を見たのはなぜだろうか。紙幅もつきかけているので、ここではその要因をふたつ簡単に指摘するにとどめたい。

その一は、複数市町村にまたがる課題の政策主体として県行政長官が存在意義を示したことである。そもそも都市計画分野における地方分権のあり方を真剣に検討していた八〇年代初頭から、「地区」という規模だけでは経済開発、住宅市場、社会的にハンディキャップのある人々や移民の処遇、交通などの課題を解決するには不十分であると認識されていたこと、⁽⁴¹⁾またフランスの市町村の人口・面積の規模はきわめて小さく、実態としての都市とのず

れが甚だしいことなどの理由から地方分権に伴って市町村間協力が不可避とされたにもかかわらず、地区社会開発政策のように望まぬ地区・人口を対象とした施策の場合には自発的な市町村間協力を得られなかったためである。市町村間協力の必要性そのものは、デュブドウ報告でもすでに「解決の難しい困難な課題」のひとつとして取り上げられ、また具体的な課題として移民を初めとする恵まれない人々の社会住宅入居の市町村間協力の必要性を指摘していたが、⁽⁴²⁾ けつきよくのところ自発的な実現が不可能であった。地区社会開発全国委員会事務局と各地区のプロジェクト責任者による国の第X次長期計画における社会開発政策への提言にも、地方における国の代表者は仲裁者に留まらず、政策主体となるべきだとの主張が含まれるに至った。⁽⁴³⁾

第二の原因は市町村行政の改革の遅れであろう。デュブドウ報告以来、市町村行政の民主化、とりわけ社会住宅入居手続きの透明化は地方分権が成功するための鍵とされており、⁽⁴⁴⁾ ペース報告は、市町村は郊外地区の維持管理について住民の苦情をより取上げるようになり、さらに「（社会住宅の——寺尾注）割当てと割当て基準の『透明』化の必要性は地方レベルで多数の政策参加者から、参加者間の協議の必要性和同じく受入れられている」⁽⁴⁵⁾と記述している。しかし八八年改革とほぼ同時期に、市町村および市町村や県に付属するH・L・M・公社の住宅割当て業務が、住宅副大臣が委嘱した専門家から厳しく批判された。すなわち、市町村ならびにH・L・M・組織の中には、社会的混乱や住民間の摩擦を避け、福祉経費や家賃滞納の増加を嫌って低所得層や外国人・有色フランス人への差別的な住宅割当て業務を行なうところがあると批判している。そしてこの報告書も、このような実務を差止めるために、⁽⁴⁶⁾ 県行政長官のH・L・M・組織に対する権限の強化を提案する。

かくして、一九九〇年五月三十一日の「住宅権の実現に関する法律」が社会住宅割当てへの県行政長官の権限を明

確にし、一九九一年七月十三日の「都市の方向づけの法律」が社会住宅立地を拒む市町村に対して国による財政上の制裁措置を伴って立地を促すことを定めることへと政策が進展してゆく。

(31) 政令八八一〇一五号。Journal Officiel de la République Française (以下 J. O. と略) 'Lois et Décrets, Année 1988, p. 13798

(32) J. O, Lois et Décrets 非登載

(33) 一九八九年五月二二日の首相通達三二四六五／SG号。

(34) エルウヴィル・サン＝クレール市長のフランソワ・ジャンドゥル François GEINDRE 氏、上院議員兼ルーベ市長のアンドゥ・レ・ディリジャン André DILIGENT 氏。

(35) ドージュ氏は高級官僚と地方政治家のふたつの立場を兼ねていたが、その後はジャン＝マリイ・ドゥラリュ Jean-Marie DELARUE 氏を初め純粹な高級官僚の任命が続く。

(36) 一九九〇年一〇月にリヨン郊外のヴォル＝サン＝ヴラン市で、移民二世が二人乗りしていたバイクを警官が無理に停車させようとして転倒させ、後ろに乗っていた一人が死亡したことをきっかけに起きた騒動。なおアールピュルジェ氏はこの事件を八九年と記しているが、九〇年の誤り。HARBURGER, op. cit., (29), p. 388

(37) *ibid.*

(38) CARRERE, op. cit., (30), p. 394

(39) commissaire de la République, commissaire adjoint de la République の肩書が廃止され、préfet, sous-préfet の肩書が法律上復活したものの時期である。一九八八年二月二九日の政令八八一一九九号。J. O, Lois et Décrets, Année 1988, p. 2869

(40) この点に関しては、稲葉奈々子「九〇年代フランスにおける『もう一つの移民問題』」宮島喬編『現代ヨーロッパ社会論』人文書院、一九九七を参照。

(41) デュブドゥ報告に溯って「地区計画 projet de quartier」を検討した時点で、地方の実務家からすでにこの指摘がなされていた。MINISTER DE L'URBANISME ET DU LOGEMENT, DIRECTION DE L'URBANISME ET DES PAYSAGES. Consultation nationale sur la loi d'aménagement -projet de quartier: Rapport de synthèse- Paris, 1983, p. 11

- (42) DUBEDOUT, op. cit., (2), p. 88 et s. et p. 54 et s.
- (43) Du quartier à la ville, du quartier à l'agglomération : la commission nationale pour le développement social des quartiers et la délégation interministérielle à la ville.- Compte-rendu des échanges entre des experts du développement social des quartiers et des membres du secrétariat général de la CNDSP, le 6-09-88, p. 10 et s.
- (44) idem., p. 88 et s. et p. 56
- (45) PESCE, op. cit., (4), p. 25 et p. 50
- (46) GEINDRE (François).-L'attribution des logements sociaux, Rapport au Ministre de l'Equipeement, du Logement, des Transports et de la Mer et au Ministre-délégué au Logement, 1989,」の報告書の作成者フランソワ・ジャンドゥル氏は地区社会開発全国委員会の委員長を一九八五年―八七年の間務めた。寺尾「フランスにおける住宅人権の展開」早川和男『住宅人権の思想』学陽書房、一九九一、二九九頁以下を参照。

追記 本研究は平成四年度日本住宅総合研究センター研究助成の成果の一部である。